This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

Über dieses Buch

Dies ist ein digitales Exemplar eines Buches, das seit Generationen in den Regalen der Bibliotheken aufbewahrt wurde, bevor es von Google im Rahmen eines Projekts, mit dem die Bücher dieser Welt online verfügbar gemacht werden sollen, sorgfältig gescannt wurde.

Das Buch hat das Urheberrecht überdauert und kann nun öffentlich zugänglich gemacht werden. Ein öffentlich zugängliches Buch ist ein Buch, das niemals Urheberrechten unterlag oder bei dem die Schutzfrist des Urheberrechts abgelaufen ist. Ob ein Buch öffentlich zugänglich ist, kann von Land zu Land unterschiedlich sein. Öffentlich zugängliche Bücher sind unser Tor zur Vergangenheit und stellen ein geschichtliches, kulturelles und wissenschaftliches Vermögen dar, das häufig nur schwierig zu entdecken ist.

Gebrauchsspuren, Anmerkungen und andere Randbemerkungen, die im Originalband enthalten sind, finden sich auch in dieser Datei – eine Erinnerung an die lange Reise, die das Buch vom Verleger zu einer Bibliothek und weiter zu Ihnen hinter sich gebracht hat.

Nutzungsrichtlinien

Google ist stolz, mit Bibliotheken in partnerschaftlicher Zusammenarbeit öffentlich zugängliches Material zu digitalisieren und einer breiten Masse zugänglich zu machen. Öffentlich zugängliche Bücher gehören der Öffentlichkeit, und wir sind nur ihre Hüter. Nichtsdestotrotz ist diese Arbeit kostspielig. Um diese Ressource weiterhin zur Verfügung stellen zu können, haben wir Schritte unternommen, um den Missbrauch durch kommerzielle Parteien zu verhindern. Dazu gehören technische Einschränkungen für automatisierte Abfragen.

Wir bitten Sie um Einhaltung folgender Richtlinien:

+ *Nutzung der Dateien zu nichtkommerziellen Zwecken* Wir haben Google Buchsuche für Endanwender konzipiert und möchten, dass Sie diese Dateien nur für persönliche, nichtkommerzielle Zwecke verwenden.

+ *Keine automatisierten Abfragen* Senden Sie keine automatisierten Abfragen irgendwelcher Art an das Google-System. Wenn Sie Recherchen über maschinelle Übersetzung, optische Zeichenerkennung oder andere Bereiche durchführen, in denen der Zugang zu Text in großen Mengen nützlich ist, wenden Sie sich bitte an uns. Wir fördern die Nutzung des öffentlich zugänglichen Materials für diese Zwecke und können Ihnen unter Umständen helfen.

+ *Beibehaltung von Google-Markenelementen* Das "Wasserzeichen" von Google, das Sie in jeder Datei finden, ist wichtig zur Information über dieses Projekt und hilft den Anwendern weiteres Material über Google Buchsuche zu finden. Bitte entfernen Sie das Wasserzeichen nicht.

+ *Bewegen Sie sich innerhalb der Legalität* Unabhängig von Ihrem Verwendungszweck müssen Sie sich Ihrer Verantwortung bewusst sein, sicherzustellen, dass Ihre Nutzung legal ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass ein Buch, das nach unserem Dafürhalten für Nutzer in den USA öffentlich zugänglich ist, auch für Nutzer in anderen Ländern öffentlich zugänglich ist. Ob ein Buch noch dem Urheberrecht unterliegt, ist von Land zu Land verschieden. Wir können keine Beratung leisten, ob eine bestimmte Nutzung eines bestimmten Buches gesetzlich zulässig ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass das Erscheinen eines Buchs in Google Buchsuche bedeutet, dass es in jeder Form und überall auf der Welt verwendet werden kann. Eine Urheberrechtsverletzung kann schwerwiegende Folgen haben.

Über Google Buchsuche

Das Ziel von Google besteht darin, die weltweiten Informationen zu organisieren und allgemein nutzbar und zugänglich zu machen. Google Buchsuche hilft Lesern dabei, die Bücher dieser Welt zu entdecken, und unterstützt Autoren und Verleger dabei, neue Zielgruppen zu erreichen. Den gesamten Buchtext können Sie im Internet unter `http://books.google.com` durchsuchen.

FOR TX
K
HARVARD LAW LIBRARY
3 2044 056 944 697

Über den
eigentlichen Grundgedanken
des
proportionalen Wahlsystems

Vortrag

gehalten am 31. Jänner 1906 in der Wiener Juristischen Gesellschaft

von

Dr. Gottfried Kunwald

Wien, 1906
Manzsche k. u. k. Hof-Verlags- und Universitäts-Buchhandlung
I., Kohlmarkt 20.

HARVARD
LAW
LIBRARY

HARVARD LAW SCHOOL
LIBRARY

Austria

22

Über den

eigentlichen Grundgedanken

des

proportionalen Wahlsystems

Vortrag

gehalten am 31. Jänner 1906 in der Wiener Juristischen Gesellschaft

von

Dr. Gottfried Kunwald

Wien, 1906
Manzsche k. u. k. Hof-Verlags- und Universitäts-Buchhandlung
I., Kohlmarkt 20.

A115
964,5
KUN

FOR TY
K

MAY 12 1921

Buchdruckerei der Manzschen k. u. k. Hof-Verlags- und Universitäts-Buchhandlung in Wien.

Vorbemerkung.

Im Hinblick auf die unmittelbar bevorstehende öffentliche Diskussion der Fragen des parlamentarischen Wahlrechts in Österreich übergebe ich den nachfolgenden Vortrag, einem mehrseitig geäußerten Wunsche entsprechend, ohne irgend welchen Verzug sofort der Öffentlichkeit. Leider war unter diesen Umständen eine gründliche Ergänzung, wie ich sie gerne vorgenommen hätte, nicht möglich. Ich habe daher von jedem literarischen Nachweise und von jeder weitergehenden Erörterung selbst dort abgesehen, wo das Material hiezu bereits völlig ausgearbeitet vorlag; der Vortrag erscheint lediglich wortgetreu, wie er in der Wiener Juristischen Gesellschaft gehalten wurde. Demgemäß mögen die Lücken in Material und Darstellung einstweilen gütigst entschuldigt werden. Eine eingehendere Bearbeitung des Gegenstandes bleibt einem späteren Zeitpunkte vorbehalten.

Wien, 1. Februar 1906.

Hochgeehrte Herren!

Die proportionalistische Literatur bietet heute, wie seit allem Anfang, ein merkwürdiges Schauspiel. Die Anhänger des Proportionalismus betrachten ganz ausnahmslos die Wahl nach lokalen Majoritäten, wie sie heute in den meisten Staaten zur Bildung der politischen Vertretungskörper sich vollzieht, als ein simples rechnerisches und logisches Versehen. Sie legen den Widersinn desselben geradezu unwiderleglich dar und können es sich, wie rechte Sektierer, nicht anders denken, als daß nur Mangel an Einsicht sich so zwingenden Argumenten verschließen könnte. Als solcher Mangel erscheint ihnen das politische Beharrungsvermögen, das Sichnichtlosmachenkönnen von den herkömmlichen Formen und Rechtsbegriffen der politischen Wahl. Und gegen dieses Trägheitsmoment führen die Proportionalisten einen wirklich unermüdlichen Kampf. Sie werden es nicht überdrüssig, immer neue Formen und Wege ausfindig zu machen, wie die Verhältniswahl den jeweils in dem betreffenden Lande üblichen Wahlmodalitäten angepaßt werden könnte, und sind darin sogar bis zu dem Zerrbilde proportionalistischer Einzelbezirkswahlen gelangt; wobei freilich die für den Einzelkandidaten abgegebene Stimme für einen ganz anderen gezählt wird, so daß die scheinbare Einzelwahl im Grunde nur auf eine Täuschung des Wählers hinausläuft. So wird in jeder nur erdenklichen Weise Rücksicht auf bestehende Gebräuche genommen, denn nur die politische Trägheit, meinen sie, kann überhaupt der Verwirklichung ihres Lieblingsgedankens im Wege stehen.

Aber sonderbar. Während hier mit vollster Überzeugung der Standpunkt verfochten wird, es handle sich nur um die Verwirklichung einer selbstverständlichen logischen Konklusion, hat doch die Proportionalvertretung dort, wo sie wirklich eingeführt wurde, ihren Sieg kaum jemals einer allgemeinen logischen Bekehrung zu verdanken gehabt. Viele der vornehmsten wissenschaftlichen Denker, denen es an Logik gewiß nicht mangelt, haben die Stringenz der proportionalistischen Beweisführung nicht einsehen wollen. Hingegen hat in mehreren Staaten, wie z. B. im Tessin, in Neufchâtel, Genf und namentlich in Belgien, die Proportionalvertretung deshalb ihren Einzug gehalten, weil sie aus realen politischen Gründen nützlich und notwendig erschien. In Belgien handelte es sich um die Erhaltung der liberalen Partei, welche durch das allgemeine Wahlrecht bei Herrschaft des Mehrheitssystems zwischen Sozialdemokratie und Klerikalismus aufgerieben worden war; in den Schweizer Kantonen um die Abschaffung unerträglich gewordener, national gefärbter Wahlkämpfe.

Zu denjenigen Staaten, in welchen die Einführung der sogenannten Proportionalvertretung heute wirklich und wahrhaft als notwendig bezeichnet werden muß, gehört in erster Linie Österreich. Die Zuspitzung der nationalen Gegensätze wäre vielleicht überhaupt unserem Vaterlande erspart worden, wenn die sogenannte Mehrheitswahl in den gemischtsprachigen Bezirken nicht bei jeder Neuwahl den ursprünglich mehr latenten nationalen Kampf bis zu äußerster aktueller Heftigkeit entfacht hätte. Heute aber, bei der Aufhebung der Kurienwahl, ist die Einführung des sogenannten Proportionalsystems nicht nur aus nationalen, sondern auch aus politischen und sozialen Gründen ein unbedingtes staatliches Postulat, eine eminente patriotische Notwendigkeit.

Dies ist der Grund, weshalb ich mir das Wort erbeten habe, um in dieser hochangesehenen Versammlung den bisher verkannten und verdunkelten wirklichen Grundgedanken des Systems auseinanderzusetzen und die staatsrechtlichen Wurzeln dieses Prinzips bloßzulegen.

Freilich wird sich dabei zeigen, daß nicht dem allgemein üblichen Mehrheitssystem ein logischer Schnitzer zu Grunde liegt, sondern daß im Gegenteil ein logischer Fehler bisher von den Proportionalisten begangen wurde, die selbst die Schuld daran tragen, wenn ihr System wahres Verständnis in weiteren Kreisen, selbst der Gebildeten und Gelehrten, nicht gefunden hat, und mit Recht erst kürzlich wieder als „Wahlsystem für Mathematiker" bezeichnet werden konnte. Ein einfacher und richtiger Gedanke wird von jedermann sofort verstanden, ohne daß es rechnerischer Darlegung bedürfte. Denn jedes bloß mathematisch Erkannte ist ein Erkanntes aus zweiter Hand. Ein einfacher und richtiger Gedanke — und ein solcher liegt dem Proportionalsystem tatsächlich zu Grunde — läßt sich aber auch durchsichtig und lückenlos ausführen, wie ich später darlegen werde.

Bevor ich hierauf eingehe, gestatten Sie mir, Ihnen zunächst das wahltechnische Problem, um welches es sich handelt, in Kürze an einem Beispiel darzulegen, das ich etwas zugespitzt zu geben mir erlauben werde.

Es bestehen z. B. in einem Staate zwei Parteien: Liberale und Konservative. Das Land ist in hundert Wahlbezirke eingeteilt und jeder Wahlbezirk zählt tausend Wähler; also vollständige mathematische Gleichheit der Wahlbezirke und keinerlei Wahlgeometrie. Bei der Wahl werden 60 Liberale gewählt und

40 Konservative. Die liberale Partei ist also im Besitze einer starken und ausschlaggebenden Mehrheit. Wie aber war das Stimmenverhältnis? Die konservative Partei sitzt in 40 ländlichen Bezirken unbestritten fest. Sie hat in diesen 40 ländlichen Bezirken von je 1000 Stimmen durchschnittlich 900 erhalten, die Liberalen nur 100. Hingegen hat in den 60 Bezirken, wo die liberale Partei gesiegt hat — es waren dies z. B. mehr industrielle Wahlkreise — ein heftiger Wahlkampf stattgefunden, wobei die Liberalen mit knapper Majorität, z. B. durchschnittlich mit 510 zu 490 Stimmen, durchgedrungen sind. Wieviele Stimmen hat nun jede Partei im ganzen Lande erhalten? Die Konservativen in 40 Bezirken je 900 Stimmen, das sind 36.000 und in 60 Bezirken je 490, das sind 29.400, also zusammen 65.400 Stimmen. Die Liberalen haben in den 40 ländlichen Bezirken je 100, das sind 4000 Stimmen erhalten und in den 60 städtischen Bezirken je 510, das sind 30.600, im ganzen also 34.600 Stimmen. Es ist demnach hier die Partei, welcher zwei Drittel der Wählerschaft Vertrauen entgegenbrachten, in der Minorität geblieben; die Partei aber, die sich nur auf ein Drittel der Wähler stützen kann, verfügt über eine stattliche Mehrheit im Parlament. Dieses Beispiel läßt sich noch weiter auf die Spitze treiben; es wäre z. B. möglich, daß eine Minorität der Bevölkerung sämtliche Mandate bis auf ein einziges besetzen könnte.

Diese Ergebnisse werden nun von Ihnen wahrscheinlich als ausgeklügelt getadelt werden. Allein es handelt sich hier nur darum, die Möglichkeiten zu zeigen, die sich bei der sogenannten Mehrheitswahl ergeben. Die Wirklichkeit liefert genug Beispiele ähnlicher, allerdings weniger krasser Kombinationen. So ist es in Nordamerika, in Holland, in der Schweiz wiederholt vorgekommen, daß die Partei, die die Mehrheit der Stimmen er-

hielt, im Wahlkampf besiegt erschien und nur die Minderheit der Mandate bekam.

An der Hand solcher Beispiele und Ziffern setzt nun die proportionalistische Logik mit aller Kraft ein. Sie erblickt in solchen Ergebnissen, wie den hier geschilderten, vom Standpunkte der parlamentarischen Parteien — und nur diesen kennt sie — eine schreiende offensichtliche Ungerechtigkeit. Sie fordert eine gerechte Verteilung der Mandate, eine verhältnismäßige Aufteilung derselben unter die Parteien nach der erreichten Stimmenzahl, so daß die Mehrheit der Wähler immer auch die Mehrheit der Mandate erhält, und jede Partei genau im Verhältnis ihrer Stimmenstärke vertreten ist. Natürlich kann dies nicht geschehen, wenn die Wahl in Einzelwahlbezirken erfolgt, denn ein Abgeordneter läßt sich nicht in mehrere Teile teilen. Vielmehr müssen diese Bezirke in größere Wahlkreise zusammengelegt werden und Listenwahlen stattfinden.

Ich kann hier die Abweichungen der einzelnen Systeme übergehen und mich an das System halten, welches der Proportionalistenkongreß als das beste bezeichnet hat. Es werden also zum Beispiel 10 Wahlbezirke in einen Wahlkreis zusammengelegt, und jeder Wähler schreibt auf seinen Stimmzettel eine vollständige Liste von 10 Kandidaten. Voraussetzung jeder proportionalistischen Wahl ist, daß sich diese Kandidaten vor der Wahl schon als Angehörige einer Partei deklariert haben, und daß für andere Personen als für die angemeldeten Kandidaten nicht abgestimmt werden darf. Die Stimmzettel werden nun vor allem als Parteistimmen gezählt, und es wird rechnerisch ermittelt, wieviel Mandate auf jede Partei entfallen.

Freilich ist die Regeldetri hier nicht anwendbar, da sie zu Brüchen führen müßte. Sind z. B. 73.000 Stimmen für die Konservativen, 19.900 für die Liberalen und 21.000 für die

Sozialdemokraten abgegeben, so ist eine streng verhältnismäßige Verteilung von z. B. 10 Mandaten nicht möglich. Man hat daher das Verfahren eingeschlagen, eine sogenannte Wahlzahl zu finden, d. h. jede Partei erhält soviele Mandate, als sie diese Wahlzahl vollständig erreicht hat. Überschüsse bleiben unberücksichtigt, auch wenn nur eine Stimme auf die Wahlzahl fehlt. Bei dem Beispiele: 73.000, 19.900, 21.000 Stimmen und 10 Mandate, ist 10.000 die Wahlzahl. Die konservative Partei mit 73.000 erhält sieben Mandate, die liberale mit 19.900 eines, die sozialdemokratische mit 21.000 zwei. Die Rechnung, wie man die Wahlzahl findet, so daß sich gerade die Zahl der Mandate ergibt, die unter die Parteien zu verteilen ist, stammt von dem Belgier d'Hondt. Soviele Mandate nun auf jede Partei rechnerisch entfallen, soviele Abgeordnete der betreffenden Liste werden für gewählt erklärt. Welche von den Parteikandidaten gewählt sein sollen, ist nun freilich eine schwierige Frage, in der die Systeme bedeutend auseinandergehen. Gemeinsam ist ihnen das Prinzip des double vote simultané. Der Wähler stimmt, indem er den Namen eines Kandidaten schreibt, in erster Linie für eine Partei, bezeichnet aber auch die Person, die er bevorzugt, und unter den Kandidaten der Partei entscheidet dann die relative Majorität, d. h. wer von ihnen die meisten solcher Vorzugsvoten erhalten hat. Sind also 10 Namen auf der Liste, und auf die Parteien entfallen drei Mandate, so kommt es darauf an, welche drei von diesen zehn Namen die meisten Vorzugszeichen erhalten haben; für diese drei Kandidaten zählen dann alle überhaupt auf die Liste abgegebenen Stimmen.

Auf dem hier geschilderten Wege erhält nun jede Partei im Wahlkreise und naturgemäß im ganzen Lande ungefähr soviele Mandate, als nach dem Stimmenverhältnis auf sie entfallen,

und die Mehrheit der Abgeordneten entspricht stets auch der Mehrheit der Wähler.

Diese hier geschilderte verhältnismäßige Aufteilung der Mandate nach Parteien bildet den Angelpunkt aller proportionalistischen Systeme, mit Ausnahme des ersten Systems von Thomas Hare, der ein Gegner alles Parteiwesens war.

Ich möchte daher diese Systeme nach Hare mit dem Namen der „Aufteilungssysteme" oder der „Repartitivsysteme" bezeichnen. Alle diese Repartitivsysteme betrachten von vornherein als Zweck des Wahlaktes, als seine staatsrechtliche und prinzipielle Funktion, einzig und allein die Verteilung der zur Verfügung stehenden Mandate an die vorhandenen politischen Parteien. Diese Verteilung erfolgt nach dem sogenannten Mehrheitsprinzip effektiv ungerecht, nach dem proportionalistischen System effektiv gerecht. Daher ist jenes widersinnig, dieses richtig.

Hierin nun liegt die eigentümliche petitio principii des Proportionalismus und hierin liegt auch die Ursache, weshalb sämtliche Repartitivsysteme gekünstelt und unnatürlich erscheinen.

Wenn es sich z. B. um die Wahl eines Ausschusses im Parlament handelt, so wird die ungefähre proportionale Aufteilung nach Parteien jedermann verständlich und natürlich erscheinen. Der Grund ist der, daß hier sämtliche Wähler, d. h. die Abgeordneten, wirklich von vornherein nach Parteien gegliedert sind. Jede dieser wirklich vorhandenen Gruppen beansprucht eine verhältnismäßige Vertretung nach ihrer Stärke.

Bei der politischen Wählerschaft ist dies aber nicht der Fall. Nur ein sehr geringer Teil der Wähler gehört der Partei

wirklich an. Die überwiegende Mehrheit entscheidet sich von Fall zu Fall für die eine oder die andere Partei. Und um das Votum dieser Wähler wird eben gekämpft. Je besser die Partei organisiert ist, je größer die Zahl ihrer Anhänger ist, desto mehr Personen werden bei der Wahl für sie arbeiten, und desto mehr Chancen hat sie, ceteris paribus Mandate zu erreichen. Aber es ist keine Rede davon, daß die Partei etwa die Meinungen aller der Wähler vertritt, die heute für sie gestimmt haben. Meinungen, Weltanschauungen, Ansichten ändern sich denn doch — wenigstens in ruhigen Zeiten — nicht von der einen Wahl zur anderen. Sondern die Partei erhält lediglich ein augenblickliches vorübergehendes politisches Vertrauensvotum von solchen, die ihr nicht angehören.

Hier liegt also die Wurzel des proportionalistischen Irrtums. Handelt es sich um Nationalitäten oder Konfessionen, so leuchtet sofort die Richtigkeit der verhältnismäßigen Aufteilung jedermann ein, weil eben der Schlüssel dieser Aufteilung von vornherein feststeht. Sind in einem Bezirke 20.000 Protestanten und 30.000 Katholiken, so ist es vollkommen verständlich, wenn gewisse Ämter und Stellungen nach dem fixen, von vornherein feststehenden Verhältnisse 2:3 aufgeteilt würden. Der Proportionalismus geht aber von der Fiktion aus, daß auch die Gruppierung der Wähler in Parteien ein solches gegebenes ist; als ob sich wirklich geistige Regionalgrenzen durch das ganze Land zögen, und als ob es sich darum handeln würde, die Mandate in gerechter Weise auf diese rein ideellen politischen Diözesen aufzuteilen.

Tatsächlich aber bestehen solche Diözesen nicht, und damit zerfällt der ganze Bau des proportionalistischen Gedankenganges. Nichts ist irriger, als in dem Votum für einen Kandidaten das Bekenntnis eines politischen Glaubens zu erblicken. Es wäre

traurig um das geistige Leben einer Nation bestellt, wenn es nur soviele Ansichten geben würde, als es politische Parteien gibt.

Es ist notwendig, hier mit einigen Worten auf die Psychologie des Wahlaktes mit der erforderlichen Exaktheit einzugehen und dem Begriffe der politischen Partei, mit dem der Proportionalismus ohne weitere Untersuchung zu operieren pflegt, analytisch näher zu treten.

Die Parteien sind gesellschaftliche Verbände von Personen, die sich zum Zwecke der Beeinflussung der öffentlichen Angelegenheiten gebildet haben. Diese Verbände können gesamtstaatlicher, provinzieller und lokaler Natur sein. Wer, in welcher Weise immer, an diesen Verbänden teilnimmt, gehört zur Partei. Aber auch diese eigentliche wirkliche Zugehörigkeit zur Partei ist nicht der Ausdruck einer Übereinstimmung der Meinungen, wie jeder, der das Innenleben einer politischen Partei kennt, gerne bestätigen wird. Das einzige, was die Zugehörigkeit zur Partei dokumentiert, ist der Wille, diesem Kreise von Menschen, diesem geistigen, sozialen und wirtschaftlichen Gesamtmilieu einen möglichst ausschlaggebenden Einfluß auf das öffentliche Leben zu verschaffen und dem Einflusse anderer Gruppen entgegenzuwirken.

Diese Parteien treten nun werbend vor die Wähler. Das Programm besitzt hiebei insofern Bedeutung, als es gewisse positive Versprechungen für die nächste Legislaturperiode enthält, die mit gewissen Ausnahmen auch wohl eingehalten werden müssen. Im übrigen ist aber, wie jeder weiß, eine politische Partei auch in den Augen der Wählerschaft weit mehr durch das bisherige Wirken der Personen charakterisiert, die ihr angehören, als durch die theoretischen Sätze ihres Programms, die ad hoc zusammengestellt werden und kaum von den eigenen

Angehörigen, geschweige denn von allen Wählern gründlich gekannt werden.

Das Votum des Wählers für eine Partei und eine Person läßt sich daher unmöglich trennen und schematisieren. Es wird eben so oft vorkommen, daß der Wähler für die Person des Kandidaten stimmt, weil sie der ihm bekannten Partei angehört, wie, daß der Wähler nur deshalb für die Partei stimmt, weil sie diesen Kandidaten aufgestellt hat. Hiebei braucht man nicht an rein persönliche Rücksichten und Kirchturmpolitik zu denken, sondern vor allem an die spezielle politische Nuancierung der einzelnen Kandidaten. Derselbe Wähler, der für Bernstein oder Vollmar stimmt, braucht nicht für Bebel zu stimmen. Oder z. B. ein Konservativer kann für einen gemäßigten Demokraten stimmen, weil er zu seiner moderierenden Tätigkeit politisches Vertrauen hat; derselbe Konservative kann aber gegen ein demokratisches Mitglied der konservativen Partei votieren, weil er die Demokratisierung seiner Partei perhorresziert. Der Wähler befindet sich eben den Parteien gegenüber genau in derselben Lage, wie die Parteien selbst bei einer Stichwahl. Er muß für diejenige stimmen, die ihm jetzt, unter den gegebenen Umständen, das meiste Vertrauen unter denen einflößt, die sich um seine Stimme bewerben. Die schwierigste Aufgabe der Parteitaktik ist es ja, in den einzelnen Bezirken diejenigen Kandidaten aufzustellen, die in ihren gemäßigten oder radikalen Tendenzen, in ihrer politischen Haltung oder in ihren sonstigen Qualitäten Aussichten bieten, den Wählern gerade dieses Bezirkes politisches Vertrauen einzuflößen.

Dieses persönliche politische Vertrauen, welches der Wähler entweder dem Personenverbande der Partei im ganzen, oder der einzelnen Person des Kandidaten in ihrer speziellen politischen Nuancierung entgegenbringt, ist die Grundlage der Re-

präsentativverfassung. Denn diese beruht darauf, daß der Wähler nicht nur wie in einem Referendum seine Entscheidung über die Fragen trifft, die gerade in dem Augenblicke der Wahl das Schiboleth der kämpfenden Parteien bilden, sondern daß er für eine geraume Zeit hinaus Männer seines Vertrauens beruft, von denen er erwartet, daß sie alle auftauchenden Fragen so entscheiden werden, wie er es für gut und recht hält. Er überläßt dem Abgeordneten die Entscheidung aller derjenigen Fragen, für die ihm selbst das sachliche Verständnis fehlt, wie z. B. der Währungsfrage, der Frage des Schutzes bestimmter industrieller Interessen, die ihn nicht unmittelbar berühren, der Steuer- und Strafgesetzgebung usw. Und die einzige Richtschnur bildet bei all dem das dem Kandidaten entgegengebrachte politische Vertrauen.

Diese Auffassung der Wahl ist nicht nur vom Standpunkte der Repräsentativverfassung theoretisch richtig, sondern entspricht auch faktisch und psychologisch den Tatsachen. Der Wähler, der für eine Person oder eine Partei stimmt, billigt niemals ein Programm, sondern überträgt bewußt eine politische Macht. Die rechtliche, politische und psychologische Bedeutung des Wahlaktes konzentriert sich ausschließlich in der Übertragung des persönlichen politischen Vertrauens des Wählers zu dem gewählten Kandidaten, und die Parteiangehörigkeit desselben sowie die Programmpunkte der Partei bilden einen mitbestimmenden Faktor, aber weder immer den ausschlaggebenden noch gar den einzigen Inhalt des Votums.

Gerade dieses Moment des persönlichen Vertrauens, welches das Band zwischen Wähler und Gewählten bilden muß, dieses Grundprinzip der Repräsentativverfassung, erscheint nun in den proportionalistischen Systemen verfälscht. Jedes

proportionalistische Repartitivsystem beruht darauf, daß das Votum des Wählers als politisches Credo umgedeutet wird. Der Kernpunkt der Wahl, der populäre Inhalt des Votums, ist sein ernennender Effekt. Dieser eigentliche Kern des Wahlaktes aber ist in dem double vote simultané der Repartitivsysteme derart verdunkelt und verwirrt, daß niemand über den ernennenden Effekt seiner Stimme überhaupt im klaren sein kann: der Wähler weiß nicht, wen er gewählt hat. Er stimmt für eine ganze Reihe von Kandidaten, von denen ungewiß ist, wie viele gewählt erscheinen werden, und — was die Hauptsache ist — er selbst hat gar keinen entscheidenden Einfluß darauf, für welchen der Kandidaten seine Stimme gezählt wird. Das gilt für alle repartitiven proportionalistischen Systeme ohne Ausnahme: der Wähler muß es sich gefallen lassen, daß das ausdrücklich für einen Kandidaten abgegebene Votum für einen anderen zählt.

Darin liegt eben der Grundfehler der proportionalistischen Repartitivsysteme, daß sie Mandate unter Gruppen aufteilen wollen, deren Stärke nicht im vorhinein gegeben ist und die in Wahrheit gar nicht existieren. Dort, wo es sich um organisierte, wirklich vorhandene Gruppen handelt, wie bei der Wahl von Ausschüssen im Parlament, steht der Verteilungsschlüssel vor der Wahl fest, und niemand muß für zehn Mitglieder seiner Partei stimmen, damit drei davon gewählt werden. Hier ist das Prinzip ein gesundes, richtiges, natürliches. Der politische Wähler fühlt sich aber nicht als Mitglied einer Partei und hat kein Verständnis dafür, daß seine Stimmenabgabe nur dazu dienen soll, das Stärkeverhältnis der Parteien zu konstatieren. Ihm erscheint die Zahl der zu vergebenden Mandate nicht als die Beute, die nach dem Kampfe zwischen den Parteien zu verteilen ist. Der Wähler findet es natürlich und faßlich, daß z. B. der Bezirk Margarethen einen Abgeordneten entsendet,

bei dessen Ernennung er sein Votum abgibt, denn er fühlt sich als Einwohner dieses Bezirkes und als Angehöriger dieses Ganzen. Er muß es aber unnatürlich finden, daß sein Stimmzettel nur als mathematischer Behelf, als rechnerischer Schlüssel dienen soll, für die Verteilung zwischen Parteien und Verbänden, denen er nicht angehört, sondern denen er nur fremd, als Dritter, gegenübertritt.

Und wenn noch diese verhältnismäßige Aufteilung der Mandate, die den Grundgedanken der Wahl, das leitende Prinzip bilden soll, wenigstens durchführbar wäre und verwirklicht werden könnte! Allein auch dies ist nicht der Fall, und die Repartitivsysteme können genau so, wie das Mehrheitssystem, ziffermäßig ad absurdum geführt werden, wie dies namentlich d'Hoffschmidt und Massau glänzend gelungen ist.

Nehmen wir z. B. einen Bezirk, der drei Mandate zu vergeben hat, während fünf Parteien im Kampfe sich gegenüberstehen. Ein solcher Fall ist ein ungünstiger, aber z. B. in Österreich gewiß kein undenkbarer. Es handelt sich z. B. um liberale Deutsche, klerikale Deutsche, liberale Tschechen, klerikale Tschechen und Sozialdemokraten. In Zeiten nationaler Erregung werden sich die Deutschen gegen die Tschechen, in Zeiten politischen Kulturkampfes die Liberalen gegen die Klerikalen verbünden. In normalen Zeiten aber wird, namentlich unter der Herrschaft des Proportionalsystems, jede Partei selbständig vor die Wähler treten. Nun erhalten z. B. die Sozialdemokraten 30.100 Stimmen, die übrigen vier Parteien je 10.000 Stimmen. Würde man nun als Wahlzahl 10.000 Stimmen annehmen, so bekämen die Sozialdemokraten drei Mandate, jede der übrigen Parteien ein Mandat. Allein das wären sieben Mandate, und da nur drei zur Verteilung kommen, so ist diese Wahlzahl zu klein. Man muß daher die Wahlzahl größer annehmen, z. B. 10.001, damit

sich wirklich nur drei Mandate ergeben. Welches ist aber hier das Ergebnis? Die Sozialdemokraten erhalten alle drei Mandate, die übrigen Parteien gehen leer aus, d. h. die Minorität bekommt sämtliche Mandate, die Majorität bleibt gänzlich unvertreten. Man wird wohl schwerlich jemanden überzeugen können, daß dies eine verhältnismäßige Aufteilung ist.

Derartige Ziffern weisen die Proportionalisten mit dem Argument zurück, man brauche doch nicht proportionalistischer zu sein, als die Proportionalisten, und da man nicht Bruchteile von Mandaten verteilen kann, so sei ein vollkommener Proportionalismus eben nicht möglich. Aber ein prinzipieller Gedanke, der die Grundlage der Verfassung bilden soll, muß auch zumindest im Prinzip durchführbar sein. Aus irgendwelchen Opportunitätsgründen mag er tatsächlich nicht völlig durchgeführt werden; aber es muß doch die denkbare Möglichkeit vorhanden sein, ihn durchzuführen. Eben weil es halbe und Zehntelabgeordnete nicht gibt und nicht geben kann, kennzeichnet sich die prinzipielle Grundlage des ganzen Systems von vornherein als eine verfehlte. Und wenn jedermann empfindet, daß dem System doch etwas Richtiges, Prinzipielles, ein wertvoller politischer Gedanke zu Grunde liegt, so ist diese richtige Grundlage eben nicht ausgesprochen und gelangt daher in den Systemen auch nicht zur vollständigen Durchführung.

Meine Herren! Die kritisch-staatsrechtliche Untersuchung einer politischen Institution hat eine zweifache Aufgabe: die logische und die praktische Kritik. Die logische Kritik hat den staatsrechtlichen Gedanken zu ermitteln, der der Institution zu Grunde liegt, ihn loszuschälen von den zufälligen Beitaten seiner speziellen Erscheinungsform. Die praktische Kritik hingegen prüft

die Wirkung der Institution unter bestimmten gegebenen politischen Verhältnissen. Treten wir von diesen Gesichtspunkten an die Kritik der beiden Wahlsysteme, des proportionalen und des majoritären, und zwar zunächst des majoritären, heran, so haben wir vor allem zu fragen:

1. Welches ist das grundlegende staatsrechtliche Prinzip des Systems, d. h. wer erscheint als Titular des Rechtes auf Vertretung?

2. Welches ist der Wahlmodus: Wie ernennt dieser Titular die Vertreter, und

3. welches ist das schließliche Bild, das nach Absicht des Gesetzes die so gewählte Körperschaft bietet?

Was wir nun sofort sehen, ist, daß schon die gewöhnliche Gegenüberstellung: Proportionalwahlsystem und Mehrheitssystem von vornherein unrichtig ist. Das Prinzip der sogenannten Mehrheitswahl ist durchaus nicht das Mehrheitsprinzip, wie so oft behauptet wird. Nicht die Mehrheitswahl, sondern das sogenannte Proportionalsystem sichert die Herrschaft der Mehrheit im ganzen Staate. Die sogenannte Majoritätswahl kann in ihrer reinen, sozusagen mathematischen Durchführung die Herrschaft der Minderheit herbeiführen und hat sie wiederholt herbeigeführt. Die absolute Mehrheit, mit der der Abgeordnete in dem einzelnen Bezirk gewählt wird, ist nur die Form, der Modus der Wahl, nicht aber das zu Grunde liegende Prinzip. Worin liegt also das Grundprinzip des sogenannten Mehrheitssystems? Darin, daß die Wählerschaft eines und desselben Wahlbezirkes als politische Einheit, als organisches Ganzes aufgefaßt wird. Der Bezirk wird zur Willensäußerung berufen. Naturgemäß kann er nur Einen Willen haben und nicht $^3/_5$ oder $^2/_3$ Willen. Diese politischen Einheiten, welche nicht nur territoriale Bezirke sein können, sondern auch Berufs-

gemeinschaften, Körperschaften, Interessengruppen u. dergl., ernennen die Abgeordneten. Sie als solche, nicht die einzelnen Wähler und nicht die gesamte Wählerschaft des Staates sind zur Ernennung berufen. Die natürliche Form dieser Ernennung ist die Wahl durch absolute oder durch relative Mehrheit der Wähler des Bezirkes oder des Wahlkörpers. Das Mehrheitssystem wäre also richtig das System der politischen Einheiten zu nennen. Das Gesetz schafft gewisse politische Ämter: die Mandate der einzelnen Bezirke und Wahlkörper. Und das Gesetz verleiht das Besetzungsrecht dieser Ämter in einem bestimmten Ausmaße den einzelnen politischen Einheiten. Jeder solchen politischen Einheit ist daher das Maß ihrer Vertretung nach ihrer vom Gesetze gewürdigten Bedeutung zugemessen und die Gesamtheit dieser Wahlbezirke oder Wahlkörper erscheint im Parlamente genau nach ihrer staatlich anerkannten Bedeutung vollkommen verhältnismäßig vertreten. Es ist daher durchaus kein logischer oder rechnerischer Widersinn, wenn hier die Mehrheit der gesamten Bevölkerung nicht durch die Mehrheit der Abgeordneten vertreten ist; denn dieses sogenannte Majoritätswahlrecht kennt kein Vertretungsrecht der gesamten Bevölkerung, sondern nur ein Wahlrecht der gesetzlich umschriebenen politischen Körper. Die Bevölkerung ist durch das Gesetz fix territorial gegliedert, sie kann ihr Wahlrecht nur in diesen festen Abteilungen ausüben. Titular des Rechtes auf Vertretung ist hier also der Bezirk, der Wahlkörper. Diese Auffassung der Volksvertretung, wie sie im System der gesetzlichen Gruppierung zu Tage tritt, erscheint historisch als unmittelbarer Ausläufer des alten ständischen Prinzips, an welches ja noch in vielen anderen Beziehungen die modernen Verfassungen angeknüpft haben.

Soweit die logische Kritik. Prüfen wir nun, wie dieses Verfassungsprinzip wirkt. Heilsam und richtig funktioniert dieses System vor allem in solchen Ländern, in welchen, wie in England und Nordamerika, eine eigentliche, wirkliche demokratische Selbstregierung in Form der Repräsentativverfassung besteht. Eine solche wirkliche Selbstregierung ist nur möglich, wenn die politischen Parteien, die durch die Wahl in das Parlament entsendet werden, ihrer Struktur nach im stande sind, wirklich die Leitung der Geschäfte des Landes zu übernehmen: das heißt, wenn in jeder Partei alle wirtschaftlichen Interessen, alle wichtigen geistigen Strömungen und sozialen Gruppen vertreten sind und daher die Herrschaft einer solchen Partei nicht die Zurücksetzung oder gar Unterdrückung ganzer Bevölkerungskreise, Berufsschichten oder auch nur Ansichten und Tendenzen bedeuten würde. Es bestehen in jedem dieser beiden Länder zwei weit in alle Schichten der Bevölkerung hinein organisierte Personengruppen, die stets um die Herrschaft kämpfen und dadurch kontinuierlich dem Volkswillen untertan bleiben, daß im Falle der Unzufriedenheit des Volkes die eine Gruppe sofort durch die andere ersetzt wird. Es ist dies ein bewunderungswürdiger Mechanismus und die Notwendigkeit seiner Erhaltung im Sinne wirklicher Demokratie wird von der überwältigenden Mehrheit der ganzen Bevölkerung empfunden. Die Bevölkerung wacht seit Jahrhunderten immer wieder nachdrücklich darüber, daß nicht durch das Großwerden einer selbständigen dritten Partei — wozu sich immer wieder Anläufe zeigen — andere staatsrechtliche Faktoren, als das Volk selbst, einen entscheidenden, dirimierenden, schiedsrichterlichen Einfluß auf die Führung der Geschäfte erlangen, und daß so nicht etwa die Souveränität der Wählerschaft untergraben werde. Die Ansichten und Meinungen dieser beiden Parteien wechseln naturgemäß, so wie die Stimmung des Volkes.

Ist die Partei mit einem bestimmten Programmpunkt zwei oder mehrere Male unterlegen, so gibt sie ihn einfach auf, wie dies in den Vierzigerjahren in der Frage des Freihandels der Fall war, und wie wir dies erst neulich wieder in der Homerulefrage gesehen haben.

Damit nun die politischen Wahlen hier ihre Funktion richtig erfüllen, müssen sie vor allem ein Ausdruck der augenblicklichen Stimmung der Bevölkerung sein, welche bei den Wahlen zur Entscheidung darüber aufgerufen wird, ob sie mit der Führung der Geschäfte durch die herrschende Partei zufrieden ist, oder nicht. Es würde dem Zweck dieses Apparates widersprechen, wenn die Schwankungen der öffentlichen Meinung nicht voll zum Ausdruck gelangen würden; wenn also die Partei, welche in der Mehrheit der Territorien einen entscheidenden Abfall erleidet, doch bei der Herrschaft bleiben könnte, weil sie in einzelnen Bezirken festgesessen ist und dort z. B. über die Dreiviertelmajorität verfügt. Das Hauptgewicht liegt hier in der Schaffung eines empfindlichen Nervenapparates, der sofort reagiert, wenn die Übereinstimmung zwischen öffentlicher Meinung und Führung der Geschäfte nicht mehr vorhanden ist, so daß der Fall nicht eintreten kann, daß die Regierung von Männern geführt wird, die nicht durch das öffentliche Vertrauen dazu berufen sind.

Das Wahlsystem der fixen gesetzlichen Gruppen funktioniert also wohltätig und richtig dort, wo die politischen Parteien, vom gesamtstaatlichen Bewußtsein durchdrungen, nur der Berufung durch die Wählerschaft harren, um die Leitung der Staatsgeschäfte zu übernehmen. Dieses selbe System kann aber zu verderblichen und verwerflichen Resultaten dort führen, wo das Bewußtsein der politischen Selbstverantwortlichkeit, der demo-

kratischen Autonomie in der Bevölkerung gänzlich fehlt. Das ist der Fall in den bureaukratisch regierten Ländern, vor allem in Deutschland und Österreich. Hier ist es nicht die Bevölkerung, die als oberster souveräner Faktor die Regierung beruft, sondern sie fühlt sich als regiert, sie empfindet die Ausübung der öffentlichen Gewalt, der Steuer-, Straf- und Wehrgesetzgebung nicht als eigene Pflicht, sondern als fremdes Recht. Und sie wählt Vertrauensmänner, die sie nach oben, gegenüber den Inhabern der öffentlichen Gewalt, unabhängig und geschützt vertreten sollen. Das Parteileben ist demgemäß in solchen bureaukratisch regierten Ländern ein ganz anderes, als in den autonom regierten. Die Übernahme der Regierung durch die eine oder die andere Partei kommt gar nicht in Frage. Ja, die Parteien, welche zur Übernahme der Regierung oder auch nur zur Teilnahme an derselben sich bereit finden, begegnen sofort dem entschiedenen Mißtrauen der Wähler. Will doch z. B. die konservative Partei in Preußen, die wirklich und wahrhaft die regierende Partei dort ist, im Wahlkampfe nicht als solche erscheinen und betont hier gerne ihre Prinzipien mit einer exklusiven Entschiedenheit, von der sie ganz gut weiß, daß die Leitung der Staatsgeschäfte so niemals geführt werden könnte. Manche politische Partei in Österreich und Deutschland hat sich ihr Grab nur durch die Teilnahme an der Regierungsgewalt und die damit notwendig verbundenen gesamtstaatlichen Konzessionen selbst geschaufelt.

Geistige, soziale, politische, wirtschaftliche und nationale Einseitigkeit ist es, die bei dieser Gestaltung des politischen Lebens von den Parteien gefordert wird und die Voraussetzung ihrer Lebensfähigkeit darstellt. Unter Einseitigkeit darf man nicht Radikalismus und Intoleranz verstehen; aber die Tätigkeit der Partei muß sich darauf beschränken, die geistigen und kulturellen Tendenzen bestimmter Gruppen, bestimmte wirtschaftliche

Interessen, bestimmte soziale Schichten und deren Wünsche und Ideale ausschließlich zu vertreten und die Vertretung anderer Schichten, anderer Ideen und anderer Interessen anderen Parteien zu überlassen. In den Ländern der demokratischen Selbstregierung vollzieht sich der gesamtstaatliche Ausgleich der Interessen und Tendenzen in der Partei, hier erst durch das Zusammenwirken der verschiedenen Parteien. Dort ist die Wahl der Apparat, durch den das politische Gleichgewicht im Staate mit einem Schlage für die nächsten Jahre hergestellt wird, hier kristallisieren sich bei der Wahl erst die Faktoren, zwischen denen das Gleichgewicht hergestellt werden soll. Dort ist das Abgeordnetenhaus der Sitz der souveränen Gewalt, hier ist es Vertretungskörper im doppelten Sinne. Nicht nur, daß die Wähler ihre Vertreter in das Parlament entsenden, sondern die Aufgabe des Hauses selbst ist es, die Gesamtwählerschaft gegenüber der Regierung in ihren Tendenzen und Interessen zu vertreten.

Es ist klar, daß bei dieser Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten das System der territorialen politischen Einheiten ein gewaltsames, künstliches und zweckwidriges ist. Denn bei diesem System hat prinzipiell die Hälfte der Wählerschaft keine Vertretung, sie wird überstimmt und bleibt mundtot; nur die Mehrheiten der lokalen Bezirke haben ihre Vertrauensmänner im Abgeordnetenhause. Hier, in Deutschland und Österreich, wo die einzige Aufgabe des Parlamentes die ist, Repräsentant der Gesamtheit des Volkes gegenüber der Regierung zu sein, den Boden zu bilden, auf dem alle einseitigen Strebungen des Volkes kämpfend und zusammenwirkend ihre organische Betätigung, ihre Verbindung zu einem Gesamtwillen erst suchen und finden sollen, ist die Vertretung der gesamten Wählerschaft im Parlament notwendig und unersetzlich. Nicht etwa, weil dies a priori Aufgabe jedes repräsentativen Körpers ist, wie die proportiona-

listische Theorie meint, sondern, weil bei unserer Verfassung, wie sie aus dem politischen Funktionieren unserer Volkspsyche hervorgeht, diese Repräsentation des gesamten Volkes die wahre und einzige Aufgabe des Parlaments bildet. Hier, in den Ländern mit bureaukratischer Regierung, in denen das politische Leben nicht im gesamtstaatlichen Bewußtsein wurzelt, sondern in Sonderinteressen und in Sondertendenzen gespalten ist, ist es ein widersinniges und unheilvolles System, die politischen Gruppen und sozialen Schichten gesetzlich in die Grenzen eines fixen Territoriums einzupferchen und so die sozialdemokratische Arbeiterschaft und die Interessenten des Unternehmertums, Agrarier und Städter, die Anhänger der katholischen Hierarchie und ihre Gegner im wüsten Kampfe aufeinander zu hetzen, ohne die Tür in den Nachbarbezirk offen zu halten. Das System der fixen politischen Gruppierung verkehrt nicht nur in höchst unglücklicher Weise zu Zeiten der Wahl das notwendige Nebeneinander aller dieser Gruppen in ein erbittertes Gegeneinander, sondern es führt dazu, daß die wichtigsten und staatlich bedeutendsten kulturellen Faktoren von der Vertretung vollkommen ausgeschlossen bleiben. Ganze wirtschaftliche Interessenkreise, die sich lokal in der numerischen Minderheit befinden, werden des legitimen, unmittelbaren Einflusses auf die öffentlichen Angelegenheiten beraubt und bleiben auf die Einsicht der Regierungen angewiesen. Es ist kein rechnerischer und logischer Widersinn, aber ein politischer Widersinn ärgster Art, daß das Bürgertum Berlins, der Großhandel der Hansastädte, die sächsische Großindustrie durch Sozialdemokraten im Deutschen Reichstage vertreten sind und ihre Anwälte in den Erwählten freisinniger Bauernkreise suchen müssen.

Der Wahlkampf im englischen Wahlbezirk wird darum geführt, welche der beiden kämpfenden Parteien der Bezirk an

der Herrschaft sehen will. Im deutschen und bald vielleicht im österreichischen Wahlbezirke kämpfen einseitige Interessen, einseitige Tendenzen gegeneinander, die isoliert gar nicht im stande wären, ohne eine nicht gewollte, tiefgehende Erschütterung des staatlichen Gleichgewichtes die Herrschaft zu übernehmen; und das Ziel des Kampfes ist: bei dem schließlichen Ausgleiche dieser Interessen und Tendenzen überhaupt zu erscheinen und nur vertreten zu sein. Die Frage, meine Herren, die bei jedem Wahlkampfe und in jedem Wahlbezirke in Deutschland aufgeworfen wird: wer soll im Reichstage vertreten sein, die Arbeiterschaft oder die Unternehmerschaft der Stadt Hamburg, die Bauern oder die Industriellen des nördlichen Bayern, die Katholiken oder die Protestanten der Rheinprovinz? — duldet nur eine vernünftige Antwort: beide, alle.

Die Vertretung aller Wähler ist das Ziel, welches sich seit Hare und Mill alle sogenannten proportionalistischen Systeme gesteckt haben, ein Ziel, über dessen politischen Wert oder Unwert ich schon lange genug gesprochen habe. Juristisch betrachtet, liegt der Unterschied zwischen den sogenannten Proportionalsystemen und dem sogenannten Mehrheitssystem in der Verschiedenheit des vom Gesetze anerkannten Subjektes, des Rechtes auf Vertretung. Um das Ziel zu erreichen, daß alle Wähler vertreten sein sollen, muß der Gesetzgeber gänzlich darauf verzichten, die Wähler in irgend welche Zwangseinheiten zusammenzufassen. Der Gesetzgeber erkennt, daß, welche Gruppen er immer schafft, rein territoriale oder Berufsgruppen, er gleiches und ungleiches zusammenwirft, und daß immer ein Teil der Zwangsgruppe sich durch diejenigen nicht vertreten fühlt, die von den anderen gewählt sind. Will er, daß alle vertreten sein sollen, so muß er bei der ungeheuren Dif-

ferenzierung des heutigen geistigen und wirtschaftlichen Lebens auf die Aufrichtung künstlicher Schranken und Rahmen prinzipiell Verzicht leisten. Er muß es sich versagen, die konstruktive Lösung eines Problems auch nur anzufassen, das nur organisch und automatisch gelöst werden kann. Keine noch so tiefsinnige und scharfsinnige Wahlkörpereinteilung kann es verhindern, Zusammengehöriges brutal zu zerschneiden, Gegensätzliches zusammenzuzwängen. Das Gesetz überläßt es daher den Wählern, sich selbst frei zu gruppieren, wie sie wollen, und zwar nicht vor der Wahl, sondern durch die Wahl und in der Wahl, indem diejenigen eine vertretungsberechtigte Gruppe bilden sollen, die sich aus was für Gründen immer, aus lokalen, wirtschaftlichen oder geistigen, auf einen und denselben Abgeordneten geeinigt haben. Dies ist der prinzipielle Grundgedanke der sogenannten Proportionalsysteme. Während also beim sogenannten Mehrheitssystem Titular des Wahlrechtes die politische Einheit ist, ist es hier die frei gebildete Wählergruppe, die sich im Wahlkreis zur Wahl derselben Vertreter zusammenfindet. Der Abgeordnete wird aus dem Bezirk entsendet, nicht vom Bezirk; ihn ernennen nur seine Wähler. Der natürliche und selbstverständliche Wahlmodus ist so wie dort die Mehrheit, hier die Einstimmigkeit, denn notwendigerweise vollziehen diejenigen, die sich ad hoc zur Wahl desselben Vertrauensmannes freiwillig zusammenschließen, diese Wahl unanimiter. Schließliches Ergebnis ist hier die annähernd verhältnismäßige Vertretung der freien Gruppen, so wie es dort die verhältnismäßige Vertretung der Bezirke ist. Der Gegensatz ist also nicht Verhältniswahl und Mehrheitswahl, sondern freie Gruppierung und fixe Gruppierung, Wahl durch Mehrheit und Wahl durch Einstimmigkeit, Vertretung aller Wahlbezirke, Vertretung aller Wähler. **Die**

einstimmige Wahl der Abgeordneten durch die zu diesem Zwecke frei gruppierten Wähler **ist das wahre und bisher verdunkelte und verwirrte Prinzip des proportionalen Wahlsystems.** Das Majoritätsprinzip kehrt hier wieder zu seinem althistorischen Ausgangspunkt zurück: zur **Einstimmigkeit.**

Indem ich diesen begrifflichen Gegensatz genau präzisiere, handelt es sich mir hier nicht um ein bloßes Spiel mit Begriffen; das Mißverständnis, welches in der Verhältnismäßigkeit der Vertretung bisher das Wesen der Sache erblickte, statt vielmehr in der Einstimmigkeit der Wahl, ist für die praktische Gestaltung der Systeme äußerst verhängnisvoll geworden. Hat man nämlich den prinzipiellen Gegensatz wohl erfaßt, so ergibt sich sofort die logische Konsequenz, welche gleichwohl merkwürdigerweise in keinem proportionalistischen System bisher ausgesprochen wurde. Titular des Wahlrechtes bei dem System der fixen Zwangsgruppen ist der Bezirk, die politische Einheit. Demzufolge begrenzt das Gesetz in erster Linie genau und bestimmt den ernennenden Körper. Bei dem System der freien Gruppierung ist es die freie Gruppe der Wähler, die den Abgeordneten ernennt, folglich **muß hier das Gesetz vor allem normieren, welche Zahl von Wählern einen Abgeordneten zu wählen berechtigt ist.** Heißt es dort: die Mehrheit dieses oder jenes Bezirkes wählt den Abgeordneten, so muß es hier heißen: jede Gruppe von z. B. 10.000 Stimmen, die sich im Wahlkreise für einen Kandidaten vereinigt, macht denselben zum Abgeordneten. Diese Zahl, die von den proportionalen Aufteilungssystemen auf Grund eines verkehrten Gedankenganges künstlich rechnerisch ermittelt wird, ist einfach von vornherein gesetzlich festzulegen.

In dieser Form erscheint denn auch sofort der politische

Gedanke, der dem Proportionalismus zu Grunde liegt, allgemein verständlich, durchsichtig, frei von jeder mathematischen Ableitung und Verwicklung, ein reines Rechtsprinzip. Das Gesetz spricht aus: Auf wessen Namen in diesem Wahlkreise 10.000 Stimmen lauten, der ist gewählt. Das ist ebenso klar und deutlich, wie das Prinzip der Mehrheit im einzelnen Wahlbezirke, und jedermann ist auch sofort klar, daß hier eine Vertretung aller Wähler bewirkt wird, dort eine Vertretung der einzelnen Bezirke.

Der geradezu unbegreifliche logische Fehler der Repartitivsysteme besteht nun darin, daß sie das getan haben, was sie ihren Gegnern vorwerfen, daß sie nämlich sich von einem herkömmlichen Requisit des herrschenden Wahlsystems nicht losmachen konnten: von der im vorhinein feststehenden Zahl der Sitze des Abgeordnetenhauses und der Mandate, die auf einen Wahlkreis entfallen. Aber im System der freien Wählergruppierung ist faktisch und logisch für ein Recht des Wahlkreises auf eine bestimmte Anzahl von Mandaten kein Platz. Entweder die freie Gruppe von bestimmter Größe hat Anspruch auf einen Abgeordneten oder der territoriale Wahlkreis hat Anspruch auf so und soviele Mandate. Eine Verquickung der beiden Prinzipien muß zu unhaltbaren, künstlichen Konstruktionen führen.

Ich möchte hier voraus etwas bemerken. Es ist natürlich durchaus nicht notwendig, daß das Gesetz vielleicht für alle Wahlkreise dieselbe Wahlzahl bestimmen müßte. Geradeso wie beim Mehrheitssystem, kann auch beim Einstimmigkeitssystem das Gesetz dem einen Wahlkreise ein stärkeres Vertretungsrecht zuweisen, wie dem anderen. Nur wird hier das stärkere Vertretungsrecht nicht in einer höheren Zahl von Mandaten, sonderen in einer niedrigeren Festlegung der gesetzlichen Stimmen-

zahl zum Ausdrucke kommen. In dem einen Wahlkreise wählen schon 10.000, in dem anderen erst 12.000 oder 15.000 Stimmen einen Abgeordneten. Eine schematische Gleichmacherei liegt durchaus nicht im Wesen des Systems. Aber es verträgt sich nicht mit dem Grundprinzipe der Wahl durch freie Wählergruppen, daß dem Wahlkreis ein Recht auf eine bestimmte Zahl von Abgeordneten zuerkannt wird.

Fragt man also, weshalb alle proportionalistischen Systeme in den Augen der Wählerschaft unverständlich, künstlich und willkürlich erscheinen, so ist die Antwort: zunächst deshalb, weil niemand im vorhinein die Anzahl von Stimmen wissen kann, die zur Wahl eines Abgeordneten erforderlich ist.

Die Proportionalisten haben ihr eigenes Grundprinzip verkannt. In allen Systemen wird die Wahlzahl, der eigentliche Angelpunkt des Systems, die einzige wirkliche Grundlage des Vertretungsrechtes, vom Gesetze unbestimmt gelassen und von Fall zu Fall erst nach der Wahl durch eine höchst künstliche Rechnungsoperation so ermittelt, daß bei der zufälligen Gruppierung der Parteien doch gerade die fixierte Zahl der Mandate herauskommen muß. Diese Rechnung ist und bleibt eine komplizierte, was auch die Proportionalisten sagen mögen. Es ist richtig, daß jedermann diese Rechnung leicht ausführen kann, aber nicht darauf kommt es an; nicht jeder kann diese Rechnung leicht finden und begreifen. Und so, wie eine Maschine nicht einfach ist, welche von einem Kinde bedient werden kann, so ist eine Rechnung nicht einfach und verständlich, auf die nicht jeder, der die vier Spezies kennt, von selbst verfallen würde.

Hat man einmal die Grundidee des sogenannten Proportionalismus, die einstimmige Wahl durch freie Wählergruppen, erkannt, so muß man sich geradezu erstaunt fragen: wie ist es

möglich, daß ein so einfacher, durchsichtiger Gedanke dadurch verdunkelt werden konnte, daß man an einem so nebensächlichen Requisit, wie es die fixe Zahl der Mandate ist, hartnäckig festgehalten hat?

Der Grund liegt in einem zweiten, tieferliegenden logischen Fehler, dessen sich der Proportionalismus mit alleiniger Ausnahme seines Begründers Thomas Hare schuldig gemacht hat. Bei Hare, dem ersten Theoretiker des Proportionalismus, war es lediglich ein unglücklicher Zufall, daß er in seinem Systeme an den 654 Sitzen des englischen Parlamentes festhielt und nicht auf die Idee kam, diese Zahl beiseite zu werfen. Bei allen seinen Nachfolgern lag der Fehler tiefer. Die Proportionalisten haben die ganze Frage des Wahlrechtes und der Vertretung nicht bei der Wurzel gefaßt: Wer hat ein Recht auf Vertretung? Sondern sie sind gewissermaßen vom Standpunkte der landläufigen parlamentarischen Klubmathematik ausgegangen: Wieviele Abgeordnete hat dieser, wieviele jener Klub, wie verteilen sich die Mandate bei diesem und bei jenem System auf die parlamentarischen Fraktionen? Der Gesichtspunkt der Fraktionspolitik war die enge Ecke, aus der sie die Frage des Wahlsystems betrachtet und beurteilt haben. Vom Standpunkte des praktischen Klubpolitikers läuft freilich jede Wahl schließlich auf eine Verteilung der Mandate unter die Fraktionen hinaus, aber weder prinzipiell staatsrechtlich, noch — wenn man einen etwas höheren Gesichtspunkt einnimmt — politisch praktisch ist die Verteilung auf die Klubs Zweck und Sinn der Wahl.

Dadurch, daß die Proportionalisten die Mandate der Volksvertretung als ein Objekt der Verteilung unter die Parteien angesehen haben und von dieser Liquidationsmasse ausgegangen sind, sind sie zu dem ganzen künstlichen Apparat gekommen,

der alle Repartitivsysteme charakterisiert. Daher die mathematische Ermittlung der Stimmenzahl, daher die sinnwidrigen Stimmzettel, die mehr Namen enthalten, als Abgeordnete gewählt werden, daher das Votum nach Parteien, so daß der Wähler nicht weiß, für wen seine Stimme zählt, und er schließlich für jemand anderen gestimmt hat, als er wollte. So sind sie zu dem Resultat gelangt, daß bei ihnen als eigentlicher Titular des Rechtes auf Vertretung, als derjenige, der Anspruch auf ein Mandat hat, nicht die freie Gruppe von Wählern erscheint, sondern die freie Gruppe der Kandidaten, die Partei; und daß die Abstimmung des Wählers keinen ernennenden Effekt hat, sondern nichts anderes mehr rechtlich bedeutet, als das rechnerische Maß herzustellen für den Anspruch, den die Kandidatengruppe auf Mandate erheben kann.

Dieser ganze Berg von Absurditäten verschwindet mit einem Schlage, wenn die Wahlzahl von vornherein festgestellt und am rein persönlich ernennenden Votum festgehalten wird.

Nun erst tritt auch die politisch praktische Wirkung der proportionalen Systeme ungetrübt ins Leben. Der Proportionalismus rühmt sich mit Recht, den eigentlichen Wahlkampf zu eliminieren. Es handelt sich nicht mehr darum, den Gegner zu besiegen, ihm die Vertretung zu entwinden, sondern jede Partei trachtet nur, die Vertretung zu erlangen, die ihr nach ihrer Stärke gebührt. Aber gleichwohl gibt es hier einen Gegenstand des Kampfes: die fixe Zahl der Mandate des Kreises, um die gestritten wird. Denn jede Vermehrung der einen Partei involviert eine Beeinträchtigung der anderen. Diese Reminiszenz an das Mehrheitssystem verschwindet, sobald die Stimmenzahl gesetzlich festgelegt ist. Jeder Gruppe bleibt ohne Rücksicht auf die anderen ihre Vertretung nach ihrer Stärke, gleichgültig, ob die anderen sich vermehren oder verringern. 10.000

Stimmen ernennen einen Abgeordneten, einerlei, wieviele Wähler der anderen Partei zur Wahl erschienen sind. Und so tritt der grundlegende Gedanke, daß die Parteien nebeneinander, nicht gegeneinander wirken müssen, sinnfällig und lebendig in die Erscheinung. Dasjenige, was ich als Grundgedanken des Systems dargelegt habe, die Wahl jedes Abgeordneten durch das einstimmige Votum seiner Wähler, ist jetzt mit voller Durchsichtigkeit das Prinzip des Wahlaktes geworden.

Nur nebenbei möchte ich bemerken, daß vom Standpunkte der gleichmäßigen Proportionalität, die den Proportionalisten in erster Linie steht, sich natürlich bei gesetzlicher Fixierung der Stimmenzahl gar nichts ändert. Allerdings wählen 10.000 Wähler einen Abgeordneten, 9999 aber können unvertreten bleiben. Ganz dasselbe ist aber auch bei den Repartitivsystemen der Fall; nur daß hier diese entscheidende Wahlzahl, auf die nicht eine Stimme fehlen darf, von vornherein feststeht, während sie dort je nach der ziffermäßigen Gruppierung der Partei sich erhöhen oder vermindern kann. Unser System ist also geradesosehr, oder richtig gesagt, geradesowenig proportional, wie die Repartitivsysteme aller Art. Nur trifft uns dieser Vorwurf nicht mehr, denn die Proportionalität ist nicht das Prinzip, von dem wir ausgehen, sondern bloß das annähernde Resultat, zu dem wir gelangen. Unser Prinzip ist die Vertretung der gesamten Wählerschaft. Und wenn ich eingangs gesagt habe, ein einfaches richtiges Prinzip läßt sich auch lückenlos durchführen, so trifft auch dies hier zu. Denn auch die Wählergruppen, die die Wahlzahl nicht erreichen, oder die nicht bei der Urne erscheinen, haben ihre Vertretung, nämlich jene Vertretung, die ich die **negative Vertretung** nennen möchte. Bleiben z. B. in einem Wahlkreise 8000 Tschechen und 2000 Deutsche unvertreten, so haben auch diese beiden Gruppen im Abgeord-

netenhause ihre Repräsentanz. Ihr Vertreter ist der Sitz, der leer bleibt und von dem Gegner nicht besetzt werden kann. Ihr Votum oder ihre Stimmenthaltung ist nicht gänzlich unfruchtbar; sie vermindern die Anzahl der Gegner. Und gerade diese negative Vertretung muß dazu beitragen, der Zersplitterung und Unverträglichkeit der Parteien im Wahlkreise eine Grenze zu setzen, weil das territoriale Gesamtinteresse eine möglichst große Anzahl von Abgeordneten erfordert. Die kleinen Gruppen, die sich nicht auf einen Kompromißkandidaten einigen wollen, mindern die Vertretung des Kreises und werden dem berechtigten Mißtrauen der Wählerschaft begegnen. So gelangt das solidarische Gesamtbewußtsein des territorialen Bezirkes zum angemessenen Ausdrucke und zu wohltätiger Förderung. Die Wahlenthaltung wird zu einer Preisgabe der Interessen des Wahlkreises; und je mehr in einem Wahlkreise der Parteihader vor dem territorialen Gemeingefühl zurücktreten muß, desto stärker wird er vertreten sein.

An der inneren Geschlossenheit und Einheit des politischen Gedankens, den ich als den wahren Kern der proportionalistischen Systeme Ihnen darzulegen versucht habe, erkennen wir sofort gewissermaßen instinktiv, daß der ganze Apparat, mit dem die Aufteilungssysteme diesen Gedanken verhüllt und vermummt haben, nur der verfehlten Anfassung des Problems, bei dem Rechte des Wahlkreises statt bei der Wahlzahl als gesetzlicher Grundlage, zuzuschreiben ist. Natürlich könnte auch bei gesetzlicher Festlegung der Stimmenzahl das System der freien Liste und des double vote simultané unverändert aufrecht bleiben. Aber der Gedanke: wer 10.000 oder x Stimmen im Wahlkreise hat, ist gewählt, dieser klare und einfache Ge-

danke muß sich auch unter unverfälschter Festhaltung der Bedeutung des Votums als einer persönlichen Ernennung, als Übertragung eines persönlichen Vertrauens praktisch durchführen lassen.

Damit das letztere der Fall sei, ein persönliches Vertrauensverhältnis zwischen Abgeordneten und Wählerschaft bestehen könne, muß die Wählerschaft eines Abgeordneten so eng als nur immer möglich territorial verbunden sein. Denn nur dann ist sie einer Gesamtstimmung und eines Gesamtvertrauens fähig, wie dies heute bei der majoritären Einzelwahl tatsächlich der Fall ist.

Dieser Gedanke ist also festzuhalten; und zu beantworten ist nur die Frage: wie ist dieser Gedanke wahltechnisch durchzuführen?

Ich habe mir selbstverständlich Mühe gegeben, ein System auf dieser Grundlage: rein persönliches Votum und gesetzlich festgelegte Wahlzahl, in allen Details auszuarbeiten, werde mir aber nur erlauben, dieses System in den gröbsten Umrissen vorzuführen, um die praktische wirkliche Gestaltung des Grundgedankens an einem lebenden Exempel zu zeigen.

Würde die Wahl des ganzen Wahlkreises in einem und demselben Wahllokale und überdies öffentlich stattfinden, so wäre die Sache freilich sehr einfach. Ein Wähler nach dem anderen würde abstimmen. Sobald ein Kandidat die zehntausendste Stimme erhalten hat, würde der Wahlakt unterbrochen, und der Betreffende für gewählt erklärt werden. Sodann würde ruhig weiter abgestimmt, bis ein weiterer Kandidat die gesetzliche Stimmenzahl erreicht hat, usw. Aber die Wahl ist geheim, und überdies sind die Wahlkreise viel zu groß, als daß eine solche Konstruktion auch nur entfernt denkbar wäre. Der Wähler kann also in dem Augenblicke, wo er seine Stimme abgibt, nicht

wissen, ob sein Kandidat nicht schon ohne seine Stimme gewählt ist. Es würde sich so ergeben, daß ein Kandidat 20.000, ja 30.000 Stimmen und mehr bekommen könnte, was dem Prinzipe widersprechen würde, daß jede einstimmige Gruppe von 10.000 Wählern ihren eigenen Vertreter haben soll. Demzufolge muß bei der geheimen Abstimmung der Stimmzettel ein zweinamiger sein, er muß zwei Rubriken haben und Platz für zwei Namen. Das Formular muß ausdrücklich lauten:

1. Name des Gewählten;

2. für den Fall, daß der Gewählte schon die gesetzliche Stimmenzahl erhalten hat, Name des Zweitgewählten.

Es ist dies, wie jedermann erkennen wird, nichts anderes, als das Hare-Andraesche Substitutiv- oder Eventualvotum. Allein es besteht ein großer Unterschied. Bei Hare und allen ähnlichen Systemen setzt der Wähler eine ganze Liste auf den Zettel. Er wählt den A, eventuell den B, noch eventueller den C und so fort, je nach der Größe des Wahlkreises, 10, 20 oder 100, ja bei Hare selbst bis zu 654 Namen. Auf diese Art verliert das Votum vollständig seinen persönlichen Charakter, denn der Wähler kann unmöglich seinen Wahlwillen in 10 oder 100 Eventualabstufungen überblicken. Eine einmalige Substitutivabstufung des Wahlwillens ist psychologisch einfach und übersichtlich, schon eine zweimalige*) schwierig, eine mehrmalige ist psychologisch unmöglich und innerlich unwahr. Überdies entscheidet bei Hare und Andrae, wie bekannt, der Zufall darüber, ob der Zettel für den ersten, zweiten, oder einen folgenden Kandidaten gilt, je nachdem der Stimmzettel zufällig früher oder später beim Skrutinium an die Reihe kommt, bevor der erste Name den Quotienten erreicht hat, oder erst nachher.

*) Sogenannter Ternavorschlag.

Von all dem darf natürlich bei unserem System keine Rede sein. Der Zufall spielt keine Rolle, und vor allem bleibt das Votum ein unverfälscht persönliches. Der Stimmzettel enthält lediglich zwei Namen, und der Wähler weiß genau, was er tut. Er wählt den A, hat dieser schon 10.000 Stimmen, den B. Das versteht jeder Analphabet. A ist der Erstgewählte, B der Zweitgewählte. Für mehr als zwei Namen ist auf dem Stimmzettel kein Platz, gleichgültig, wie groß der Wahlkreis ist. Bei Hare und Andrae ist dies natürlich unmöglich, eben weil der Wahlquotient erst nachträglich berechnet wird. Wie dies bei unserem System technisch möglich wird, werde ich sofort darlegen.

Dies also ist der Inhalt des Votums. Ich gehe nun einen Schritt weiter.

Die territoriale Grundlage des Wahlaktes ist der Wahlbezirk. Ein Wahlbezirk darf nie mehr als die gesetzliche Stimmenzahl an Wählern umfassen. Ein solcher Wahlbezirk wäre demnach ungefähr so groß, wie heute ein städtischer Reichsratswahlbezirk z. B. in Böhmen und bedeutend kleiner, als heute ein Landgemeinden-Wahlbezirk. Mehrere — ich denke mir am besten 10 bis 12 — solcher Wahlbezirke bilden den Wahlkreis. Die Stadt Wien also würde z. B. etwa 2 bis 3 Wahlkreise bilden, jeder zu 10 bis 12 Wahlbezirken.

In allen diesen Wahlkreisen würde die Wahl zu gleicher Zeit stattfinden, also z. B. zu gleicher Zeit in Wien, in Prag usw. Nun kommt aber das Ungewohnte dieses Systems. Die Wahlbezirke eines und desselben Wahlkreises wählen nicht am selben Tage, sondern einer nach dem anderen, bis der ganze Wahlkreis gewählt hat. Zwischen zwei Bezirkswahlen liegt ein wahlfreier Tag.

Der Umstand, daß die Wahl in derselben Gegend nicht an einem Tage stattfindet, der in Deutschland und Frankreich wohl

Bedenken erregen würde, ist für uns in Österreich nichts neues. Hier wählen im selben Territorialbezirk schon heute zuerst die Industrialorte und Städte, dann die Landgemeinden und schließlich die allgemeine Kurie; wenn es hiebei überall zu Stichwahlen kommt, so ist im selben Territorialbezirk sechsmal hintereinander Reichsratswahl. Nirgends hat man die drei Kurien an einem und demselben Tage wählen lassen, was doch ganz gut möglich wäre, ohne daß jemals über die Sukzessivität der Wahl Klage geführt worden wäre.

Dies ist also der äußere Apparat: zweinamige Stimmzettel, Wahlkreise, die in mehrere Wahlbezirke zerfallen, und sukzessive Wahl der Bezirke in jedem Wahlkreis.

Der Hergang bei einer solchen Wahl kann in wenigen Worten geschildert werden. Das Ergebnis des Skrutiniums wird nach jeder Bezirkswahl ganz genau publiziert. Der Kandidat A hat so viele Stimmen, der Kandidat B so viele, usw. Und bei jedem Kandidaten wird ganz genau angegeben, auf wen die Zweitvoten lauten.

Im ersten Bezirk wird natürlich noch niemand die gesetzliche Stimmenzahl erreichen, denn ein Bezirk darf unter keinen Umständen mehr als die gesetzliche Zahl an Wählern umfassen. Im ersten Bezirk kommen also die Zweitvoten gar nicht zur Wirksamkeit und die politischen Parteien werden überhaupt hier nur einen Kandidaten aufzustellen haben, so wie beim heutigen Wahlsystem.

Nun kommt der zweite Bezirk. Hier wird meist der Kandidat der stärksten Partei bereits die gesetzliche Wahlzahl erreichen und überschreiten. Z. B. ein Konservativer — nennen wir ihn Schwarz — auf den im 1. Bezirk 6000 Stimmen entfielen, bekommt nun hier weitere 5000 Stimmen. Er hat also bereits 11.000 Stimmen erhalten und wird für gewählt erklärt. Die

überzähligen 1000 Stimmen, die in diesem Bezirk für ihn abgegeben worden sind, werden für den Zweitgewählten gültig erklärt, der auf den meisten von jenen Stimmzetteln erscheint, die in diesem Bezirk für Schwarz abgegeben worden sind. Bei den übrigen Kandidaten, die noch nicht die gesetzliche Stimmenzahl erreicht haben, kommen die Zweitvoten wieder, wie im ersten Bezirk, gar nicht zur Wirksamkeit.

So geht es nun durch die Bezirke fort. Im dritten Bezirk z. B. erreicht der Sozialdemokrat die gesetzliche Stimmenzahl, im vierten ein zweiter Konservativer, weiter ein Liberaler, usw. Im ganzen Wahlkreise sind z. B. schließlich vier Konservative, drei Sozialdemokraten und zwei Liberale gewählt worden.

Jeder solche Abgeordnete weiß genau, aus welchen Bezirken er gewählt ist: der eine Konservative im 1. und 2., der andere im 2. und 3. Bezirk, der eine Sozialdemokrat in den ersten 3 Bezirken, der andere im 3.—6. Alle diese Abgeordneten wissen, wo sie ihre Wähler zu suchen haben und jeder Wähler weiß, für wen er gestimmt hat.

Sie haben hier also eine rein territoriale Einzelwahl, aber die territorialen Grenzen sind nicht starr, sondern elastisch. Die stärkere Gruppe konzentriert sich in kleinen Territorien, die schwächere kann sich zur Wahl eines Abgeordneten über drei und mehr Bezirke ausdehnen. Immer aber gilt das Prinzip: jede Stimme gilt nur für Einen Abgeordneten, und zwar nur für den, auf den sie persönlich lautet.

Auf die Details des Systems glaube ich hier nicht weiter eingehen zu sollen. Nur eines muß erörtert werden, was zur vollständigen Beurteilung des Systems unbedingt notwendig ist. Es ist dies die Abgrenzung der Wahlkreise und Wahlbezirke. Die Abgrenzung der Wahlkreise erfolgt durch das Gesetz, welches für jeden Wahlkreis die gesetzliche Stimmenzahl ausspricht. Hin-

gegen kann die Unterteilung des Wahlkreises in Wahlbezirke nicht durch das Gesetz geschehen. Denn der Wahlbezirk darf nicht mehr als die gesetzliche Stimmenzahl umfassen, was unbedingtes und notwendiges Postulat des Systems ist, und die Einteilung kann daher keine dauernde und gleichbleibende sein. Vielmehr muß sie alljährlich nach rechtskräftiger Feststellung der gemeindeweise zu führenden permanenten Wählerlisten auf Grund dieser Wählerlisten so geschehen, daß kein Wahlbezirk mehr als z. B. 10.000 Wähler umfaßt. Diese Abgrenzung erfolgt durch diejenige Instanz, welche alljährlich endgültig über die Reklamationen wider die Wählerlisten zu entscheiden hat, wobei ich nicht an eine politische Behörde, sondern an den Gerichtshof zweiter Instanz denke. Nach Entscheidung aller Reklamationen in Sachen der Wählerlisten hat dieser Gerichtshof die rechtskräftige Liste zu publizieren und hiebei auch die Abgrenzung der Wahlbezirke zu rektifizieren, wo dies nötig ist. Es unterliegt keinem Bedenken, ihm diese Funktion zu überlassen, da ja das schließliche Resultat der Wahl von dieser Einteilung ganz unabhängig ist.

Dies ist in den gröbsten Zügen das Wahlsystem, welches ich zur praktischen Verwirklichung des Systems der einstimmigen Wahl zu verfassen versucht habe. Gewiß ist weit Besseres und Vollkommeneres möglich; worauf es mir aber ankam, war, darzulegen, daß die reine und unverfälschte persönlich ernennende Wahl mit dem Prinzip der Einstimmigkeit in keinerlei Widerspruch steht, und daß das Parteivotum der Repartitivsysteme mit dem eigentlichen Grundgedanken des sogenannten Proportionalismus nichts zu tun hat.

Stellen wir uns das dargelegte System in seiner praktischen Wirksamkeit vor, so tritt diese von den Proportionalsystemen

verschiedene prinzipielle Grundlage in äußerst wohltätiger Weise zu Tage.

Mit Recht macht man es den Proportionalsystemen zum Vorwurf, daß sie zwar den Kampf der Parteien bei der Wahl selbst mildern, daß sie aber den Parteigeist im ganzen öffentlichen Leben mehren und fördern. Dies zeigt sich vor allem in der Stärkung des Einflusses der Parteileitungen, in der Abhängigkeit des einzelnen Abgeordneten von der zentralen Parteiorganisation. Denn da bei den Proportionalsystemen das persönliche Moment bei der Wahl in den Hintergrund tritt, und das Votum ein rein parteimäßiges ist, so hängt es von der Parteileitung ab, wen sie als Kandidaten aufstellen will, ohne daß auf die persönliche Beliebtheit und die lokalen Stimmungen vorwiegend Rücksicht genommen werden müßte. So bleibt der Kandidat während seiner ganzen Tätigkeit als Abgeordneter vom Klub abhängig, denn dieser, nicht die Wählerschaft entscheidet, ob er wieder gewählt wird. Man kann vielleicht sagen, daß bei dem System der Proportionalwahlen Männer wie Bernstein oder Vollmar, wie der Prinz von Schönaich-Carolath u. a. nicht mehr als Kandidaten aufgestellt würden. Bei der persönlichen einstimmigen Wahl hingegen bleibt der Abgeordnete der einzige Vertreter seiner persönlichen, in einem beschränkten Territorium vereinigten Wähler. Er wird, wie heute, vor allem den Kontakt mit seiner Wählerschaft zu suchen und aufrechtzuerhalten haben; und wenn er diesen persönlichen Kontakt, der hier allein wertvoll und allein ausschlaggebend ist, behält, dann wird er von der Partei unabhängig sein, und die Partei ihn wieder aufzustellen im eigenen Interesse gezwungen sein, gerade so, wie bisher.

Ich bin mit meinen theoretischen Ausführungen zu Ende. Angesichts der im Werden begriffenen Reform aber ist es not-

wendig, die spezielle Bedeutung des dargelegten Systems vom österreichischen Standpunkte aus in Kürze zu beleuchten.

Eines ist zunächst klar. Für die Wahl der Abgeordneten durch zwei gemischt wohnende Nationalitäten kann das Institut der gesetzlichen Stimmenzahl wohl geradezu als ein vollkommenes bezeichnet werden. Denn hier wählen die beiden Nationen vollkommen unabhängig nebeneinander, eine hat mit der anderen gar nichts zu tun. Die Wähler gehen zwar in dasselbe Wahllokal, aber die Stimmzettel scheiden sich beim Skrutinium so, als ob sie in verschiedenen Wahlkörpern gewählt hätten. Der tschechische Kandidat oder die tschechischen Kandidaten zählen weiter, bis sie die gesetzliche Stimmenzahl erreicht haben, und ebenso auf der anderen Seite die Deutschen.

Unser System ist in dieser Hinsicht auch den eigentlichen Proportionalsystemen weit vorzuziehen. Allerdings mildert jedes Proportionalsystem den nationalen Wahlkampf, denn jede Nation ist ja sicher, ihre verhältnismäßige Vertretung im Kreise zu erlangen. Aber so lange die Zahl der Mandate eine fixe ist, handelt es sich noch immer darum, möglichst viele davon für die eigene Nation zu erobern, sie der anderen wegzunehmen. Was die eine Nation erhält, verliert die andere, der eigene Zuwachs ist ein fremder Abfall. Ganz anders hier, beim System der gesetzlichen Stimmenzahl. Wie viele Wähler der einen Nation auch erscheinen, der anderen geschieht dadurch kein Abbruch. Die Deutschen erhalten ihre Abgeordneten so, als ob sie ganz allein wählen würden. Jede Nation muß darauf bedacht sein, möglichst einig, möglichst vollzählig zur Wahl zu schreiten. Was aber die Wähler der anderen Nation tun, ist ihr vollkommen gleichgültig und hat nicht den geringsten Einfluß auf die Gestaltung ihrer nationalen Vertretung.

Sie sehen, hier vollzieht sich völlig automatisch das, was in Mähren durch die Schaffung des nationalen Katasters angestrebt worden ist: daß in territorial abgegrenzten Wahlkreisen die beiden Nationen, ohne miteinander irgendwie in Wettbewerb zu treten, ihre Vertreter wählen. Nur mit dem großen Unterschiede, daß gegen die Fälschung eines nationalen Katasters, der vor der Wahl fertiggestellt wird, ein Hilfsmittel nicht existiert. Es ist möglich und wird auch gewiß in der Hitze des Kampfes geschehen, daß in einzelnen Gemeinden und in einzelnen Bezirken die eine Nationalität durch Eintragung in die Listen der anderen sich in die Vertretung der anderen Nation einmengt und dieselbe zu überstimmen oder zu beeinflussen suchen wird. Das System der gesetzlichen Stimmenzahl aber bietet den einzigen natürlichen unfälschbaren Kataster, den Kataster in der Wahlurne selbst. Jeder Wähler erklärt sich dadurch und nur dadurch für einen Tschechen, daß er für den Tschechen stimmt; und so werden die Tschechen von Tschechen, die Deutschen von Deutschen gewählt. Dieser selbsttätige Kataster, dieses freie Nebeneinanderwählen der beiden Nationen ist die beste Erziehung zur nationalen Autonomie und zur gegenseitigen Duldung der Nationen. Wenn die nationalen Kataster in Zukunft die Grundlage der nationalen Autonomie bilden sollen, so wird dies am besten vorbereitet sein, wenn dem Kataster die wahltechnische Funktion genommen und durch die Einführung der einstimmigen Wahl mit gesetzlicher Stimmenzahl die Bevölkerung an die friedliche Scheidung der politischen Interessensphären gewöhnt wird.

Allerdings, meine Herren, die wichtigste Frage, der Schlüssel der politischen Situation, liegt heute ganz anderswo, als in dem nationalen Funktionieren des Wahlsystems. Es handelt sich in Österreich um die nationale Machtverteilung. Man

glaubt freilich, daß diese nationale Machtverteilung und die Einigung darüber besser auf Grund einer Wahlgeometrie von Fall zu Fall, eines luogo di trafico um jeden Wahlbezirk erzielt werden kann, als auf Grund durchsichtiger und aufrichtiger Prinzipien. Hierüber eine Meinung zu äußern oder Klage zu führen, ist vor diesem wissenschaftlichen Forum nicht der Ort. Was ich hier zu sagen habe, ist nur, daß auch das System der einstimmigen persönlichen Wahlen zu einer aufrichtigen nationalen Machtverteilung geeignet ist, die dem deutschen Volke das Recht der politischen Erstgeburt völlig wahrt. Und ich füge hinzu, daß, wenn es hiezu nicht geeignet wäre, ich selbst ihm seinen Platz viel lieber in einem wissenschaftlichen Kuriositätenkabinett einräumen würde, als in der öffentlichen Diskussion der Wahlreform in Österreich.

Zunächst, meine Herren, habe ich bereits hingewiesen auf die Verschiedenheit der gesetzlichen Stimmenzahl. Das Gesetz setzt ja für jeden Wahlkreis die Stimmenzahl fest, und zwar verschieden. Immerhin hat aber diese Verschiedenheit ihre innerlich begründete Grenze. Es ist klar, daß, wenn alle Wahlberechtigten eines Kreises in gleicher Weise vor den Wahlberechtigten eines anderen Kreises einen Vorzug oder eine Zurücksetzung erhalten sollen, dies auch nur nach solchen Kriterien geschehen kann, die das allgemeine Kulturniveau des Territoriums charakterisieren, wie z. B. nach dem Prozentsatz der Analphabeten, der schulbesuchenden Kinder, der vollbeschäftigten Lehrpersonen oder dergl.; nicht aber nach Kriterien, die, wie dies bei der sogenannten Steuerkraft des Bezirkes geschieht, auf bestimmte Wählerklassen oder gar auf einzelne isolierte Interessengruppen sich beschränken. Es liegt ein immanenter Widerspruch darin, den Nichtsteuerträgern eines Bezirkes, den Antipoden der reichen Klassen, deshalb eine

verstärkte Vertretung zu gewähren, weil im Bezirk steuerkräftige Elemente wohnen.

Durch die Bemessung der gesetzlichen Stimmenzahl könnte daher das natürliche Gleichgewicht zwischen den hochkultivierten Alpen- und Sudetenländern einerseits, den Karst- und Karpathenländern andererseits vollständig hergestellt werden. Innerhalb der Alpen- und Sudetenländer aber müßte die gesetzliche Stimmenzahl wohl die gleiche sein.

Damit wäre aber das Problem der nationalen Machtverteilung noch nicht gelöst. Mit Recht können die Deutschen eine auch ihrer wirtschaftlichen und staatlichen Bedeutung entsprechende erhöhte Machtstellung beanspruchen, wie sie sie bisher besessen haben. Hier aber bietet unser System ein richtiges und aufrichtiges Mittel, wie wohl kein anderes: das Pluralwahlrecht, durch welches sich beim System der gesetzlichen Stimmenzahl die Zahl der Vertreter eines Bezirkes von selbst erhöht, und zwar genau in dem Ausmaße, in welchem der Bezirk durch seine industrielle und staatsfinanzielle Bedeutung dies beanspruchen kann. Wird den Einkommensteuerträgern der höheren Stufen das Recht erteilt, mehr Stimmen abzugeben, so ist die Folge, daß der Bezirk, in dem sie wohnen, mehr Vertreter erhält. Dies vollzieht sich automatisch und natürlich, ohne daß für irgendwelche Künstelei und Willkürlichkeit Platz bliebe. Dem bloßen Schlagworte einer scheinbaren Gleichheit des Wahlrechtes zuliebe darf man sich der zwingenden Konklusion nicht verschließen, daß, wenn den Deutschen, als den steuerkräftigen Trägern der Industrie, eine verstärkte Vertretung gebührt, sie denjenigen unter den Deutschen gebührt, welche diese bedeutsame und wichtige gesellschaftliche und staatliche Funktion auch wirklich ausüben.

Die Idee des Pluralwahlrechtes, meine Herren, wird ja ganz allgemein falsch aufgefaßt. Das Pluralwahlrecht soll keine Auszeichnung sein, keine Prämie für politisches Verständnis oder politische Reife. Nichts wäre unbegründeter, als ein Pluralwahlrecht der Gelehrten und Gebildeten. Denn die Gebildeten und politisch Reifen haben ohnehin schon die politische Macht und üben ihr ungeheures Pluralwahlrecht durch die Masse aus, die sich von ihnen lenken läßt und sie wählt. Das Pluralwahlrecht darf nichts anderes sein, als ein Schutz der numerisch Schwachen gegen die numerisch Starken. So wie der Staat den wirtschaftlich Schwachen gegen die wirtschaftlich Starken dort beistehen muß, wo sonst nur die brutale Gewalt der wirtschaftlichen Übermacht allein entscheiden würde, so muß er auch den numerisch Schwachen gegen die numerisch Starken dort helfen, wo sie durch die brutale Gewalt der Zahl bedroht sind; freilich unter der Voraussetzung, daß wirklich wichtige staatliche Interessen auf dem Spiele stehen. Dies aber ist zweifellos der Fall bei der Stellung der Industrie und des Handels in Österreich. Die Industrie und der Handel sind nicht stark in Österreich, und können es nicht sein. Denn anders als in Deutschland kommt überhaupt kaum $^1/_3$ des österreichischen Territoriums in Betracht, wenn von Großindustrie und Großhandel die Rede ist. Wenn aber etwas diesem Staate not tut, so wäre es eine selbständige, kraft- und lebensvolle Vertretung dieser Faktoren, die wirklich eins sind mit dem Staat, die leiden, wenn der Staat leidet, und triumphieren, wenn er triumphiert. Ein vorwiegend industrielles Pluralwahlrecht ist in der organischen Struktur Österreichs begründet. Und nach den statistischen Daten, die mir vorliegen, würde hiedurch das volle Gleichgewicht in der Vertretung der Deutschen und Tschechen hergestellt werden, ohne Wahlgeometrie und ohne einseitige nationale Bevorzugung.

In dieser Gestaltung liegt keine Einseitigkeit und Ungerechtigkeit gegenüber dem agrarischen Grundsteuerträger. Denn der Grundsteuerträger steht seinen Arbeitern nicht isoliert gegenüber, er wird von ihnen gewählt oder wählt mit ihnen parallel. Das Votum der ländlichen Arbeiterschaft ist das Pluralvotum des Grundbesitzers, während die Industrie samt ihren Beamten und Interessenten in ihrer numerischen Schwäche von der organisierten Arbeiterschaft erdrückt werden muß.

In dem System der gesetzlichen Stimmenzahl verliert das Pluralwahlrecht jeden gehässigen Beigeschmack. Das Pluralwahlrecht ist widersinnig und unbedingt verwerflich bei der Mehrheitswahl. Denn hier kann es nur die Absicht haben, den Arbeitern das eben gegebene Stimmrecht durch Majorisierung wieder zu nehmen. Beim repartitiven Proportionalwahlrecht nimmt es den Arbeitern ihr Wahlrecht nicht, aber ihr Anteil an der fixen Vertretung des Bezirkes wird geschmälert. Hier aber wird den Arbeitern und Nichtbesitzern durch das Pluralwahlrecht der Besitzenden nichts genommen; es geschieht nichts, als daß sich die Zahl der Vertreter jener Kreise erhöht, in denen Großindustrie und Großhandel ihren Sitz haben, wobei den Arbeitern ihre Mandate ungeschmälert verbleiben. So würde das Pluralwahlrecht auch kaum so bald unpopulär werden, denn seine Aufhebung hätte keine andere Wirkung, als die Vertretung der Industriebezirke herabzusetzen und so die industriellen Interessen gegenüber den in Österreich so stark und überwiegend vertretenen agrarischen zurückzudrängen. Ja, es ist vielleicht nicht ausgeschlossen, daß sich sogar ein gewisses latentes Gemeingefühl mehr territorialer Art zwischen industrieller Arbeiterschaft und industriellem Unternehmertum durch die Erkenntnis dieses Zusammenhanges unbewußt entwickeln könnte.

Ich habe zum Schluß noch eine Frage zu streifen, welche ja heute die Gemüter vielfach erregt: die Frage der Seßhaftigkeit.

Bekanntlich wird vielfach gefordert, daß die Nichtseßhaften nur in ihrer Heimatgemeinde abzustimmen berechtigt sein sollen. In unserem System ist dieser Streitfrage völlig die Spitze abgebrochen. Die Parteien, die sich vornehmlich aus Seßhaften zusammensetzen, erhalten dieselbe Zahl von Abgeordneten, gleichgültig, ob die Nichtseßhaften hier wählen oder anderswo. Und das einzige Resultat, welches die Verweisung der Nichtseßhaften an ihre Heimat haben kann, ist die Verminderung der Abgeordneten des Bezirkes, was gewiß nicht im Interesse der seßhaften Elemente liegen kann. Hier wie überhaupt würde jedes Bestreben, andere vom Wahlrecht auszuschließen, wegen der Rückwirkung auf die Stärke der lokalen Vertretung kaum irgend welchen Anklang finden.

Aus diesen Beispielen — Pluralwahlrecht, nationales Funktionieren und Seßhaftigkeit — ersehen Sie, wie sehr das Grundprinzip der einstimmigen Wahl klärend und gesundend auf das politische Leben wirken muß. In dem sicheren Gefühle der Abgrenzung des eigenen unantastbaren Besitzes gedeiht der Boden des lebendigen Gemeinbewußtseins, der heute im Lärme der Parteikämpfe zertreten und verwüstet wird. Diesen Boden zu wahren und zu pflegen ist die hohe, ja vielleicht die höchste Aufgabe der staatlichen Gesetzgebung — überall, meine Herren, aber vor allem in unserem Vaterlande Österreich.

7/12/28

Im Verlage der **Manzschen k. u. k. Hof-Verlags- und Universitäts-Buchhandlung in Wien, I., Kohlmarkt 20,** sind ferner noch erschienen:

Abhandlungen über Fragen des österreichischen Wahlrechts.

Von **Dr. Franz von Juraschek.**

I. Die Ortsgemeinde und Ortschaft in der Wählerklasse. Oktav. 1895. (46 S.) K 1.20.
II. Die österr. Städte in der Reichsratswahlordnung. Oktav. 1896. (68 S.) K 1.80.

Die Wahlprüfung in den modernen Staaten

und ein

Wahlprüfungsgerichtshof für Österreich.

Eine staatsrechtliche Abhandlung.

Von **Dr. Heinrich Jaques.**

Großoktav. 1885. (IV, 120 S.) K 3.—.

Allgemeines Wahlrecht?

Staatsrechtliche Betrachtungen zur österreichischen Wahlreform.

Von **Dr. Emil Lingg.**

Oktav. 1895. (35 S.) K 1.—.

Die Vorschriften über Reichsvertretung und Reichsratswahl.

Nach dem neuesten Stande der Gesetzgebung zusammengestellt und mit alphabetischem und chronologischem Register versehen.

Von **Julius Giegl.**

Kleinoktav. 1900. (108 S.) K 1.20, geb. K 1.80.

Unser Reichsratswahlrecht und die Taaffesche Wahlvorlage.

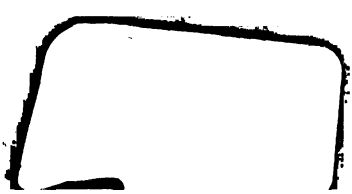
Von **Dr. Leo Wittmayer.**

Großoktav. 1901. (VIII, 188 S.) K 2.80.

Die organisierende Kraft des Wahlsystems.

Ein Vortrag.

Von **Dr. Leo Wittmayer.**

1903. (28 S.) K —.50.

Buchdruckerei der Manzschen k. u. k. Hof-Verlags- und Universitäts-Buchhandlung, Wien.